

XỬ PHẠT VI PHẠM HÀNH CHÍNH TRONG LĨNH VỰC TẦN SỐ VÔ TUYẾN ĐIỆN VÀ KIẾN NGHỊ HOÀN THIỆN

Cao Ngọc Anh Thi*

Tóm tắt: Bài viết phân tích các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện, từ đó chỉ ra một số bất cập và đề xuất các giải pháp hoàn thiện.

Abstract: This article analyzes the regulations governing administrative sanctions in the realm of radio frequency violations. It identifies specific shortcomings within the current framework and proposes comprehensive solutions to address these issues.

1. Đặt vấn đề

Dưới góc độ pháp lý, tần số vô tuyến điện là tần số của sóng vô tuyến điện. Trong đó, sóng vô tuyến điện là sóng điện từ có tần số thấp hơn 3000 gigahéc (GHz) truyền lan tự do trong không gian, không có dẫn sóng nhân tạo¹. Sóng vô tuyến điện được ứng dụng hết sức rộng rãi trong đời sống kinh tế - xã hội và an ninh quốc phòng, đặc biệt là các lĩnh vực viễn thông, phát thanh, truyền hình, hàng không, hàng hải, khoa học, công nghiệp và y tế. Vì vậy, phổ tần số vô tuyến điện được hầu hết các nước trên thế giới thừa nhận là nguồn tài nguyên thiên nhiên hữu hạn và quý giá². Do đó, công tác quản lý của Nhà nước trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện có vai trò đặc biệt quan trọng, nhằm bảo vệ lợi ích quốc gia về tần số vô tuyến điện.

Xử phạt vi phạm hành chính được xem là công cụ hữu hiệu bảo đảm quản lý nhà nước trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện, giúp giảm thiểu các hành vi vi phạm. Theo thống kê, chỉ từ năm 2014 đến năm 2016, lực lượng thanh tra chuyên ngành Thông tin và Truyền thông đã xử phạt 20.827 vụ vi phạm với tổng mức tiền phạt là 30.841.039.297 đồng³. Thời gian qua, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực này nhận được nhiều sự quan tâm của các nhà làm luật, nhiều quy định được sửa đổi, bổ sung để phù hợp với thực tiễn. Tuy vậy, dưới góc độ khoa học pháp lý và thực tiễn áp dụng, quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện vẫn còn tồn tại một số hạn chế nhất định, cần được khắc phục để bảo đảm tính thống nhất trong các quy định của pháp luật cũng như nâng cao hiệu quả của việc xử phạt.

* Trường Đại học luật Tp. Hồ Chí Minh.

¹ Khoản 1 Điều 3 Luật Tần số vô tuyến điện năm 2009 (sửa đổi, bổ sung năm 2022).

² Viện Chiến lược và Chính sách tài chính, *Đề cương giới thiệu Luật Tần số vô tuyến điện*, https://mof.gov.vn/webcenter/portal/vclvcstc/pages_r/1/chi-tiet-tin?dDocName=BTC260990, công bố ngày 03/3/2010, truy cập ngày 20/12/2022.

³ Bộ Thông tin và Truyền thông, *Báo cáo Đánh giá thi hành Nghị định số 174/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ Quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin và tần số vô tuyến điện*.

2. Một số bất cập trong quy định pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện

Hiện nay, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện được quy định tại chương IV Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) ngày 03/02/2020 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, tần số vô tuyến điện, công nghệ thông tin, an toàn thông tin mạng và giao dịch điện tử. Theo đó, các quy định về xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện còn tồn tại một số bất cập như sau:

Thứ nhất, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) thiết kế quy định: “Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ [...] đồng đến [...] đồng” là chưa phù hợp

Trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện có nhiều điều luật được quy định theo dạng: “Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ [...] đồng đến [...] đồng đối với hành vi [...]”, ví dụ: “Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 600.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi không gửi văn bản đề nghị cấp lại khi Giấy phép sử dụng tần số và thiết bị vô tuyến điện bị mất, bị rách, bị cháy hay bị tiêu hủy”⁴, “phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 600.000 đồng đến 1.000.000 đồng đối với hành vi ký kết hợp đồng cho thuê, cho mượn

*thiết bị vô tuyến điện thiếu một trong các nội dung theo quy định”*⁵...

Trong khi đó, Điều 22 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định: “*Cảnh cáo được áp dụng đối với cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính không nghiêm trọng, có tình tiết giảm nhẹ và theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hoặc đối với mọi hành vi vi phạm hành chính do người chưa thành niên từ đủ 14 tuổi đến dưới 16 tuổi thực hiện*”. Căn cứ quy định trên, nếu chủ thể vi phạm là tổ chức hoặc người từ đủ 16 tuổi trở lên, để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo cần phải đáp ứng đủ 03 điều kiện: (i) Vi phạm hành chính không nghiêm trọng; (ii) Có tình tiết giảm nhẹ và (iii) Theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Khi áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo, người có thẩm quyền xử phạt phải bảo đảm hành vi vi phạm đáp ứng đủ ba điều kiện nêu trên. Nói cách khác, nếu thiếu một trong ba điều kiện thì quyết định xử phạt cảnh cáo sẽ không đúng pháp luật.

Hiện nay, đối với điều kiện thứ nhất “*vi phạm hành chính không nghiêm trọng*” và điều kiện thứ ba “*theo quy định thì bị áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo*” hoàn toàn do Chính phủ hoặc Ủy ban Thường vụ Quốc hội quyết định⁶. Do đó, khi tiến hành xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện, để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo, ngoài việc tra cứu hình thức xử phạt được quy định tại Nghị định

⁴ Điểm a khoản 1 Điều 57 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP).

⁵ Điểm a khoản 1 Điều 62 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP).

⁶ Cao Vũ Minh, Nguyễn Nhật Khanh, *Các hình thức xử phạt vi phạm hành chính*, Nxb. Thanh niên, năm 2022, tr. 29.

số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP), người có thẩm quyền cần xác định người vi phạm có tình tiết giảm nhẹ hay không. Hay nói cách khác “có tình tiết giảm nhẹ” là một căn cứ quan trọng để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo.

Tuy nhiên, cách quy định này chưa thật sự hợp lý, dẫn đến nhiều mâu thuẫn trong quá trình xử phạt trên thực tế. Cụ thể, Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) quy định nguyên tắc xác định mức tiền phạt như sau: *“Mức tiền phạt cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung tiền phạt được quy định đối với hành vi đó; nếu có tình tiết giảm nhẹ thì mức tiền phạt có thể giảm xuống nhưng không được thấp hơn mức tối thiểu của khung tiền phạt; nếu có tình tiết tăng nặng thì mức tiền phạt có thể tăng lên nhưng không được vượt quá mức tối đa của khung tiền phạt”*⁷. Vậy, câu hỏi đặt ra là đối với vi phạm mà pháp luật quy định xử phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền, khi người vi phạm có tình tiết giảm nhẹ thì người có thẩm quyền sẽ áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo hay áp dụng hình thức xử phạt tiền với mức tiền phạt thấp hơn mức trung bình của khung tiền phạt? Vì pháp luật chưa có quy định rõ ràng nên việc áp dụng hình thức xử phạt nào sẽ hoàn toàn phụ thuộc vào ý chí của người có thẩm quyền xử phạt, trên cơ sở “tùy nghi hành chính”. Tùy nghi hành chính là một chế định cần thiết để trao cho người có thẩm quyền sự chủ động, linh hoạt trong quá trình xử phạt. Song, không

phải trong mọi trường hợp tùy nghi hành chính luôn được áp dụng tích cực và đem lại hiệu quả. Thực tiễn thi hành cho thấy, “tùy nghi hành chính” trong trường hợp này dễ dẫn đến tình trạng xâm phạm quyền lợi của tổ chức, cá nhân bị xử phạt.

Đơn cử: Ngày 11/3/2020, Trung tâm Tàn số VTĐ – KV VII đã ban hành Quyết định số 01/QĐ-XPVPHC để xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện đối với tổ chức KinCafe do thực hiện hành vi *“Sử dụng thiết bị vô tuyến điện không có giấy phép”*. Đối với hành vi trên, khoản 1 Điều 77 Nghị định số 174/2013/NĐ-CP ngày 13/11/2013 của Chính phủ quy định xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực bưu chính, viễn thông, công nghệ thông tin và tần số vô tuyến điện quy định: *“Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 200.000 đồng đến 500.000 đồng”*⁸. Do tổ chức KinCafe có tình tiết giảm nhẹ *“đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi quy định tại khoản 2 Điều 9 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012”* nên người có thẩm quyền đã áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo đối với chủ thể này. Đối chiếu với điều kiện áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo, có thể thấy trong trường hợp này Trung tâm Tàn số VTĐ – KV VII đã tiến hành xử phạt đúng quy định pháp luật.

Tuy nhiên, giả sử trường hợp này Trung tâm Tàn số VTĐ – KV VII không ban hành quyết định xử phạt cảnh cáo mà áp dụng hình thức xử phạt tiền đối với tổ chức KinCafe thì quyết định xử phạt này cũng

⁷ Khoản 4 Điều 23 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

⁸ Hiện nay, hành vi này được quy định tại khoản 1 Điều 58 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) với hình thức xử phạt tương tự: *“Phạt cảnh cáo hoặc phạt tiền từ 600.000 đồng đến 1.000.000 đồng”*.

không trái pháp luật. Khi đó, đối với vi phạm và tình tiết giảm nhẹ như trên, tại thời điểm vi phạm, tổ chức KinCafe có thể bị phạt tiền từ 200.000 đồng đến dưới 250.000 đồng. Do đó, có thể thấy, cách quy định trên vô hình trung đã đồng nhất hình thức xử phạt cảnh cáo với hình thức xử phạt tiền, trong khi hậu quả pháp lý và mục đích áp dụng của hai hình thức xử phạt này là hoàn toàn khác nhau. Hình thức xử phạt cảnh cáo chủ yếu chỉ tác động đến tinh thần của người bị xử phạt mà không gây bất cứ thiệt hại nào khác, từ đó giáo dục người vi phạm tuân thủ pháp luật. Trong khi đó, nếu người vi phạm bị xử phạt tiền sẽ bị tước đi một khoản lợi ích vật chất nhất định, do đó, bên cạnh mục đích giáo dục, hình thức xử phạt này còn mang tính trừng trị.

Ngoài ra, qua khảo cứu, tác giả nhận thấy trên thực tế, người có thẩm quyền thường không xét đến điều kiện “có tình tiết giảm nhẹ” trong quá trình ban hành quyết định áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo. Đơn cử, ngày 11/3/2020, Trung tâm Tần số VTĐ – KV VII đã ban hành Quyết định số 02/QĐ-XPVPHC để xử phạt vi phạm hành chính đối với Khách sạn Thái Bình Cam Ranh về hành vi vi phạm “*Sử dụng thiết bị vô tuyến điện không có giấy phép*” với hình thức xử phạt cảnh cáo mà không nêu rõ tình tiết giảm nhẹ. Tương tự, ngày 17/01/2020, Trung tâm Tần số VTĐ – KV VII đã ban hành Quyết định số 25/QĐ-XPVPHC để xử phạt vi phạm hành chính đối với Công ty Cổ phần đầu tư xây dựng Cát Linh do có hành vi vi phạm “*Sử dụng thiết bị vô tuyến điện không đúng địa điểm quy định trong giấy phép*” với hình thức xử phạt cảnh cáo mà cũng không nêu rõ tình tiết giảm nhẹ.

Như vậy, có thể thấy điều kiện thứ hai để áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo là “*vi phạm hành chính có tình tiết giảm nhẹ*” đang gây ra rất nhiều trở ngại về mặt pháp lý, chỉ có ý nghĩa về mặt hình thức chứ chưa được áp dụng và phát huy hiệu quả trong quá trình xử phạt. Vấn đề này đã được nhiều nghiên cứu đề cập và kiến nghị⁹, tuy nhiên, điều đáng tiếc là Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) vẫn “bảo lưu” cách quy định này, khiến quá trình xử phạt trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện xảy ra nhiều bất cập, gây ảnh hưởng đến quyền lợi của người vi phạm, làm giảm hiệu quả của việc xử phạt.

Thứ hai, thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả

Khoản 1 Điều 67 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) quy định phạt tiền từ 10.000.000 đồng đến 20.000.000 đồng đối với hành vi “*sản xuất hoặc nhập khẩu thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô tuyến điện để sử dụng tại Việt Nam không phù hợp với các quy hoạch tần số vô tuyến điện*”, đồng thời áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc thu hồi thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô tuyến*”

⁹ Xem thêm: Cao Vũ Minh, Nguyễn Nhật Khanh, tldd; Nguyễn Nhật Khanh, *Hình thức xử phạt cảnh cáo trong pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính*, Tạp chí Luật học, số 5, năm 2020; Khanh N.N. *Extenuating Circumstances Administrative Liability in the Law on Handling of Administrative Violations of Vietnam*, Kutafin University Law Review, số 7(1), năm 2020.

điện sản xuất trong nước đang sử dụng” và “buộc tái chế hoặc buộc tái xuất thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô tuyến điện nhập khẩu”. Điểm d khoản 2 Điều 120 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) về phân định thẩm quyền quy định Trưởng Công an cấp huyện có quyền xử phạt đối với hành vi vi phạm nêu trên. Tuy nhiên, khi đối chiếu với thẩm quyền của Trưởng Công an cấp huyện tại khoản 4 Điều 116 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP), Trưởng Công an cấp huyện chỉ có thẩm quyền xử phạt tiền đến 40.000.000 đồng mà không có thẩm quyền áp dụng các biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc thu hồi thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô tuyến điện sản xuất trong nước đang sử dụng*” và “*buộc tái chế hoặc buộc tái xuất thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô tuyến điện nhập khẩu*”. Xử phạt vi phạm hành chính là việc người có thẩm quyền xử phạt **áp dụng hình thức xử phạt, biện pháp khắc phục hậu quả** đối với cá nhân, tổ chức thực hiện hành vi vi phạm hành chính theo quy định của pháp luật về xử phạt vi phạm hành chính¹⁰. Điều này đồng nghĩa với việc Trưởng Công an cấp huyện sẽ không có thẩm quyền xử phạt đối với hành vi vi phạm nêu trên. Nói cách khác, trong trường hợp này, thẩm quyền xử phạt của Trưởng Công an cấp huyện đã gián tiếp bị “vô hiệu hóa” bởi thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc thu hồi thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô*

tuyến điện sản xuất trong nước đang sử dụng” và “*buộc tái chế hoặc buộc tái xuất thiết bị vô tuyến điện, thiết bị ứng dụng sóng vô tuyến điện nhập khẩu*”. Tương tự, đối với hành vi vi phạm trên, có nhiều chức danh mà thẩm quyền xử phạt bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, bao gồm: Trưởng phòng Công an cấp tỉnh gồm: Trưởng phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về tham nhũng, kinh tế, buôn lậu; Trưởng phòng Cảnh sát điều tra tội phạm về trật tự xã hội; Trưởng phòng Cảnh sát quản lý hành chính về trật tự xã hội; Trưởng phòng An ninh kinh tế; Trưởng phòng An ninh chính trị nội bộ; Trưởng phòng An ninh mạng và phòng, chống tội phạm sử dụng công nghệ cao.

Qua khảo cứu, tác giả nhận thấy, trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện có nhiều trường hợp thẩm quyền xử phạt bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả, như: Khoản 5 Điều 119a Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) quy định Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan có quyền phạt tiền đến 200.000.000 đồng đối với hành vi vi phạm trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện. Căn cứ quy định này, Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan có quyền phạt tiền đối với các hành vi “*sản xuất hoặc nhập khẩu thiết bị vô tuyến điện thuộc Danh mục thiết bị vô tuyến điện được miễn giấy phép sử dụng tần số vô tuyến điện nhưng không thực hiện chứng nhận và công bố hợp quy trước khi đưa vào lưu thông trên thị trường*” và “*sản xuất, nhập khẩu hoặc lưu thông trên thị trường thiết bị vô tuyến điện được miễn giấy phép sử dụng tần số vô tuyến điện nhưng không duy trì chất lượng*

¹⁰ Khoản 2 Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

phù hợp với điều kiện kỹ thuật và khai thác tương ứng”¹¹. Ngoài ra, điểm đ khoản 5 Điều 120 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) cũng quy định Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan có thẩm quyền xử phạt đối với các hành vi vi phạm trên. Tuy nhiên, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) lại không quy định Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc thu hồi thiết bị đang lưu thông trên thị trường”, trong khi các hành vi vi phạm trên, ngoài việc bị xử phạt tiền còn bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả “buộc thu hồi thiết bị đang lưu thông trên thị trường”. Do đó, Tổng cục trưởng Tổng cục Hải quan sẽ không có thẩm quyền xử phạt đối với các hành vi vi phạm nêu trên.

Trên đây chỉ là một số trường hợp tiêu biểu cho thấy thẩm quyền xử phạt trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện bị giới hạn bởi thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Về hình thức, vốn dĩ Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) trao quyền xử phạt cho nhiều chủ thể, nhưng vì không có sự kết hợp hài hòa với thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả nên dẫn đến nhiều bất cập khi xử phạt trên thực tiễn. Bất cập này không chỉ làm hạn chế thẩm quyền xử phạt của người có thẩm quyền, làm giảm hiệu quả của việc xử phạt, mà còn cho thấy sự thiếu thống nhất trong kỹ thuật lập quy.

¹¹ Khoản 2, 3 Điều 64 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP).

Thứ ba, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) quy định chưa đúng bản chất của hình thức xử phạt “tịch thu giấy phép, chứng chỉ hành nghề” và biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại giấy phép, chứng chỉ hành nghề”

Khoản 5 Điều 80 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) đã quy định: “Trường hợp phát hiện giấy phép, chứng chỉ hành nghề được cấp không đúng thẩm quyền hoặc có nội dung trái pháp luật thì người có thẩm quyền xử phạt phải tạm giữ và ra quyết định **thu hồi ngay theo thẩm quyền**; trường hợp không thuộc thẩm quyền thu hồi thì tạm giữ và trong thời hạn 02 ngày làm việc, kể từ ngày phát hiện, phải chuyển giấy phép, chứng chỉ hành nghề đó cho cơ quan, người có thẩm quyền đã cấp để xử lý theo quy định của pháp luật và thông báo cho cá nhân, tổ chức vi phạm biết”. Đến lượt mình, khoản 6 Điều 4 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP ngày 23/12/2021 của Chính phủ quy định chi tiết một số điều và biện pháp thi hành Luật Xử lý vi phạm hành chính quy định: “Đối với giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động bị tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung, **thì phải quy định biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động bị tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung cho cơ quan, người có thẩm quyền đã cấp giấy phép, chứng chỉ hành nghề, giấy đăng ký hoạt động đó**”. Như vậy, đối với trường hợp giấy phép, chứng chỉ, giấy đăng ký hoạt động bị tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung thì phải bị thu hồi dưới hình thức là biện pháp khắc phục hậu quả.

Trên cơ sở đó, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) quy định biện pháp khắc phục hậu quả “*buộc nộp lại giấy phép cho cơ quan, người có thẩm quyền đã cấp giấy phép*” đối với hành vi “*tẩy xóa, sửa chữa làm sai lệch nội dung Giấy phép sử dụng tần số vô tuyến điện*”. Quy định này là hợp lý, vừa phù hợp với yêu cầu tại Nghị định số 118/2021/NĐ-CP, vừa bảo đảm khắc phục hậu quả do vi phạm hành chính gây ra. Tuy nhiên, bên cạnh đó, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) còn tồn tại một số quy định chưa phù hợp, cụ thể: Điểm b khoản 2 Điều 65 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) lại quy định hành vi “*tẩy, xóa nội dung Chứng chỉ vô tuyến điện viên để khai thác thiết bị vô tuyến điện thuộc nghiệp vụ yêu cầu phải có chứng chỉ vô tuyến điện viên*” không bị áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại chứng chỉ vô tuyến điện viên, mà thay vào đó sẽ bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung là tịch thu chứng chỉ vô tuyến điện viên. Cần lưu ý, mặc dù hình thức xử phạt tịch thu chứng chỉ vô tuyến điện viên và biện pháp khắc phục hậu quả buộc nộp lại chứng chỉ vô tuyến điện viên đều có cùng mục đích là thu hồi lại chứng chỉ vô tuyến điện viên đã bị tẩy, xóa nội dung, nhưng hậu quả pháp lý của hai biện pháp này là hoàn toàn khác nhau. Tịch thu chứng chỉ vô tuyến điện viên là một hình thức xử phạt vi phạm hành chính, do đó, việc áp dụng hình thức xử phạt này sẽ tuân theo quy định tại Điều 81 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) về thủ tục tịch thu tang

vật, phương tiện vi phạm hành chính. Theo đó, chứng chỉ vô tuyến điện viên đã có quyết định tịch thu sẽ được xử lý theo quy định của pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công. Trong khi đó, buộc nộp lại chứng chỉ vô tuyến điện viên là một biện pháp khắc phục hậu quả, do đó, chứng chỉ vô tuyến điện viên sau khi thu hồi sẽ được nộp lại cho cơ quan, người có thẩm quyền đã cấp chứng chỉ vô tuyến điện viên. Giấy phép, chứng chỉ bị tẩy xóa, sửa chữa hoặc làm sai lệch nội dung thì đương nhiên không được sử dụng để kinh doanh, hoạt động, hành nghề. Do đó, sẽ không hợp lý khi áp dụng hình thức xử phạt tịch thu chứng chỉ vô tuyến điện viên để thu hồi chứng chỉ và xử lý theo pháp luật về quản lý, sử dụng tài sản công, bởi lẽ các chứng chỉ lúc này không còn giá trị sử dụng.

Qua phân tích trên, có thể thấy việc Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) quy định hành vi “*tẩy, xóa nội dung Chứng chỉ vô tuyến điện viên để khai thác thiết bị vô tuyến điện thuộc nghiệp vụ yêu cầu phải có chứng chỉ vô tuyến điện viên*” bị áp dụng hình thức xử phạt bổ sung tịch thu chứng chỉ vô tuyến điện viên vừa không phù hợp với quy định tại Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Nghị định số 118/2021/NĐ-CP, vừa không bảo đảm tính hợp lý trong quá trình triển khai thi hành trên thực tế.

Thứ tư, thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện được quy định có khoảng cách quá xa

Tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề có thời hạn là hình thức xử phạt bổ sung được quy định tại khoản 8

Điều 2 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020). Khi bị áp dụng hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép thì cá nhân, tổ chức không được tiến hành các hoạt động ghi trong giấy phép, chúng chỉ hành nghề trong một khoảng thời gian nhất định. Do đó, việc áp dụng các hình thức xử phạt chính như cảnh cáo, phạt tiền lại không gây nên nhiều ảnh hưởng đến đời sống của cá nhân, tổ chức bằng việc tước quyền sử dụng giấy phép¹². Chính vì việc áp dụng hình thức xử phạt này có tác động lớn đối với người vi phạm nên pháp luật yêu cầu về thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép như sau: *“Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chúng chỉ hành nghề có thời hạn hoặc đình chỉ hoạt động có thời hạn đối với hành vi vi phạm hành chính phải được quy định thành khung thời gian cụ thể, khoảng cách giữa thời gian tước, thời gian đình chỉ tối thiểu và tối đa không quá lớn”*¹³.

Căn cứ quy định trên, trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện, đa số các hành vi vi phạm được thiết kế thời hạn tước quyền hợp lý, thời hạn tối thiểu và thời hạn tối đa không cách quá xa nhau, như: Tước quyền sử dụng giấy phép tần số vô tuyến điện từ 01 tháng đến 03 tháng đối với hành vi *“không thanh toán đầy đủ tiền trúng đấu giá theo phương thức, thời hạn, địa điểm quy định trong đấu giá”*¹⁴, tước quyền sử dụng giấy phép tần số vô tuyến điện từ 01 tháng đến 03 tháng đối

với hành vi *“không sử dụng đúng mã do cơ quan quản lý chuyên ngành tần số vô tuyến điện cấp khi sử dụng mã hóa”*¹⁵...

Tuy nhiên, bên cạnh đó, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) vẫn tồn tại một số hành vi có thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép mà khoảng cách giữa thời gian tước tối thiểu và tối đa cách xa nhau rất nhiều. Cụ thể, điểm b khoản 10 Điều 58 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) quy định tước quyền sử dụng giấy phép sử dụng tần số vô tuyến điện từ 12 tháng đến 24 tháng đối với các hành vi: *“Sử dụng băng tần và vị trí quỹ đạo vệ tinh không đúng quy định trong Giấy phép sử dụng tần số và quỹ đạo vệ tinh”, “sử dụng tần số nằm ngoài giới hạn băng tần được cấp theo giấy phép”, “có mức phát xạ cực đại ngoài băng tần vượt quá mức cho phép trong Giấy phép sử dụng băng tần”, “có mức phát xạ cực đại ngoài phạm vi phủ sóng vượt quá mức cho phép trong Giấy phép sử dụng băng tần”, “sử dụng không đúng mục đích tần số vô tuyến điện dành riêng cho cấp cứu, an toàn, tìm kiếm, cứu hộ, cứu nạn, quốc phòng, an ninh”*. Khoảng thời gian từ 12 tháng đến 24 tháng (chênh nhau 12 tháng) là khoảng cách quá xa, có thể làm ảnh hưởng đến quyền và lợi của các cá nhân, tổ chức vi phạm hành chính.

Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2020 đã quy định cụ thể về thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chúng chỉ như sau: *“Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép,*

¹² Cao Vũ Minh, *Những điểm mới của Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 trong việc bảo đảm quyền con người, quyền công dân*, Tạp chí Tòa án nhân dân, số 13, năm 2014.

¹³ Khoản 8 Điều 5 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP.

¹⁴ Điểm b khoản 3 Điều 59 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP).

¹⁵ Khoản 4 Điều 63 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP).

chúng chỉ hành nghề, đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung thời gian tước, đình chỉ được quy định đối với hành vi đó; nếu có tình tiết giảm nhẹ thì thời hạn tước, đình chỉ **có thể** giảm xuống nhưng không được thấp hơn mức tối thiểu của khung thời gian tước, đình chỉ; nếu có tình tiết tăng nặng thì thời hạn tước, đình chỉ **có thể** tăng lên nhưng không được vượt quá mức tối đa của khung thời gian tước, đình chỉ”¹⁶. Trên cơ sở đó, điểm b khoản 7 Điều 5 Nghị định 118/2021/NĐ-CP hướng dẫn chi tiết: “Thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép, chứng chỉ hành nghề, đình chỉ hoạt động cụ thể đối với một hành vi vi phạm hành chính là mức trung bình của khung thời gian tước, đình chỉ được quy định đối với hành vi đó. Trong trường hợp có từ 02 tình tiết giảm nhẹ trở lên, thì áp dụng mức tối thiểu của khung thời gian tước, đình chỉ; nếu có từ 02 tình tiết tăng nặng trở lên, thì áp dụng mức tối đa của khung thời gian tước, đình chỉ”. Tuy nhiên, với thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép cách nhau quá xa như tại Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) thì quy định này chưa thật sự phát huy được hiệu quả, ví dụ:

Ông A có hành vi “Sử dụng băng tần và vị trí quỹ đạo vệ tinh không đúng quy định trong Giấy phép sử dụng tần số và quỹ đạo vệ tinh”. Theo quy định tại điểm b khoản 10 Điều 58 Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP), hành vi vi phạm trên sẽ bị tước quyền sử dụng giấy phép sử dụng tần số vô tuyến

điện từ 12 tháng đến 24 tháng. Vì ông A không có tình tiết tăng nặng, tình tiết giảm nhẹ nên trường hợp trên ông A sẽ bị tước quyền sử dụng giấy phép sử dụng tần số vô tuyến điện 18 tháng (mức trung bình của khung thời gian tước).

Ông B cũng thực hiện hành vi vi phạm tương tự ông A, nhưng có tình tiết giảm nhẹ “Người vi phạm hành chính đã tự nguyện khai báo, thành thật hối lỗi”. Với hành vi vi phạm và tình tiết giảm nhẹ như trên, ông B có thể bị tước quyền sử dụng giấy phép tần số vô tuyến điện 18 tháng hoặc tước quyền sử dụng giấy phép tần số vô tuyến điện từ 12 tháng đến 18 tháng.

Ông C cũng thực hiện hành vi vi phạm tương tự ông A, nhưng có tình tiết tăng nặng “Sau khi vi phạm đã có hành vi trốn tránh, che giấu vi phạm hành chính”. Với hành vi vi phạm và tình tiết tăng nặng như trên, ông C có thể bị tước quyền sử dụng giấy phép tần số vô tuyến điện 18 tháng hoặc tước quyền sử dụng giấy phép tần số vô tuyến điện từ 18 tháng đến 24 tháng.

Có thể thấy, trong 3 trường hợp trên mặc dù người vi phạm có các tình tiết tăng nặng, tình tiết giảm nhẹ khác nhau nhưng thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép có thể giống nhau (18 tháng). Vì pháp luật chưa có quy định dự liệu đối với trường hợp có 01 tình tiết tăng nặng, 01 tình tiết giảm nhẹ, nên việc xác định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép trong các trường hợp này sẽ hoàn toàn phụ thuộc vào quyết định của người có thẩm quyền. Với thời hạn tước quyền cách nhau quá xa như ví dụ trên (từ 12 tháng đến 18 tháng; từ 18 tháng đến 24 tháng) sẽ dễ dẫn đến hiện tượng lạm quyền trong quá trình xử phạt. Như đã phân tích, hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy

¹⁶ Khoản 3 Điều 25 Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020).

phép có thời hạn có tình trạng trị nghiêm khắc hơn hình thức xử phạt tiền, nên có thể xảy ra trường hợp người có thẩm quyền xử phạt và người vi phạm “thỏa thuận” với nhau để được hưởng thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép có lợi nhất. Do đó, cách quy định về thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép cách quá xa nhau như tại Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) không chỉ dẫn đến sự không thống nhất, thiếu công bằng trong quá trình xử phạt mà còn có thể xâm phạm đến quyền lợi hợp pháp của cá nhân, tổ chức bị xử phạt.

3. Kiến nghị hoàn thiện

Thứ nhất, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) không nên đồng nhất hình thức xử phạt cảnh cáo và hình thức xử phạt tiền, bởi lẽ mục đích áp dụng và hậu quả pháp lý của hai hình thức xử phạt này là hoàn toàn khác nhau. Do đó, Chính phủ cần rà soát lại các vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện và xác định lại hình thức xử phạt phù hợp, không nên tiếp tục quy định kết hợp giữa hình thức xử phạt cảnh cáo và hình thức xử phạt tiền. Ngoài ra, cần cân nhắc loại bỏ điều kiện “*vi phạm hành chính có tình tiết giảm nhẹ*” khi áp dụng hình thức xử phạt cảnh cáo¹⁷, bởi những trở ngại về mặt pháp lý cũng như thực tiễn thi hành từ quy định này như đã trình bày.

Thứ hai, cần tiến hành rà soát lại thẩm quyền xử phạt vi phạm hành chính trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện để lọc ra các

trường hợp thẩm quyền xử phạt gián tiếp bị “vô hiệu hóa” bởi thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả. Từ đó, tiến hành sửa đổi nhằm bảo đảm các chủ thể có thẩm quyền xử phạt cũng có thẩm quyền áp dụng biện pháp khắc phục hậu quả tương ứng.

Thứ ba, để thống nhất với Luật Xử lý vi phạm hành chính năm 2012 (sửa đổi, bổ sung năm 2020) và Nghị định số 118/2021/NĐ-CP, Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP) cần thay đổi hình thức xử phạt bổ sung tịch thu giấy phép, chứng chỉ hành nghề thành biện pháp khắc phục hậu quả “buộc nộp lại giấy phép, chứng chỉ hành nghề”. Sự thay đổi này là cần thiết, vừa bảo đảm tính thống nhất trong hệ thống quy định pháp luật, vừa bảo đảm tính hợp lý trong quá trình thực hiện thu hồi giấy phép, chứng chỉ hành nghề.

Thứ tư, rút ngắn “biên độ dao động” giữa thời hạn tối đa và thời hạn tối thiểu của hình thức xử phạt tước quyền sử dụng giấy phép trong lĩnh vực tần số vô tuyến điện tại Nghị định số 15/2020/NĐ-CP (sửa đổi, bổ sung bởi Nghị định số 14/2022/NĐ-CP), nhằm bảo đảm sự công bằng, không bị lợi dụng vào mục đích bất hợp pháp trong quá trình xử phạt. Nếu không thể rút ngắn thời hạn, Chính phủ có thể quy định cách xác định thời hạn cụ thể trong trường hợp có 01 tình tiết tăng nặng, 01 tình tiết giảm nhẹ. Cách quy định này sẽ bổ sung “khoảng trống” tại điểm b khoản 7 Điều 5 Nghị định số 118/2021/NĐ-CP, giúp việc xác định thời hạn tước quyền sử dụng giấy phép được dựa trên cơ sở pháp lý rõ ràng, hạn chế tình trạng lạm quyền trong quá trình xử phạt.

¹⁷ Xem thêm: Cao Vũ Minh, Nguyễn Nhật Khanh, *ttđd*, tr. 52-53.